

Passione e cambiamento

Il cuore del Cnca

Assemblea Nazionale Cnca

Bari, 16-17 giugno 2017

Il mantra dell'impatto sociale

Oltre il tecnicismo. Impatto sociale, welfare e riforma del terzo settore

Piero D'Argento – Lumsa Taranto

abstract dell'intervento

Il tema dell'impatto sociale si sta imponendo all'attenzione delle organizzazioni di terzo settore, anche - se non soprattutto, se non esclusivamente - con riferimento alle previsioni della legge delega 106/2016, la cosiddetta riforma del terzo settore.

Anche in sede di commento della legge, sia pure in modo non sempre ben chiaro, spesso si afferma che l'esigenza di misurare il valore sociale prodotto dalle organizzazioni del terzo settore è uno dei perni su cui ruota la riforma. Di più: «Lo è così tanto che probabilmente sarà l'elemento che darà la misura della sua autentica attuazione.»¹

Se è così importante, allora varrà la pena provare a capirci qualcosa in più.

La norma dà una definizione del tema: *per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato* (art. 7, comma 3). Nella sua brevità la definizione indica già una descrizione a matrice, che probabilmente sarà assunta a base per lo sviluppo di specifici strumenti di analisi organizzativa.

La norma lega il tema dell'impatto sociale da una parte alla definizione dei *principi e dei criteri direttivi* da utilizzare per la determinazione delle procedure di affidamento dei servizi², dall'altra alle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo sui soggetti del terzo settore, che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovrà specificare attraverso la definizione di *Linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale*³.

¹ Luigi Corbella, La misurazione del valore generato dalle organizzazioni del terzo settore, Italia Oggi, 7 giugno 2016

² art. 4, comma 1, lett. o della legge: «Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), si provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore mediante la redazione di un codice per la raccolta e il coordinamento delle relative disposizioni (...), nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: (...) o) valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale e individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale, nonché criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni;(...)».

³ art. 7, comma 3 della legge: «Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'organismo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), predispone linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore, anche in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera o). Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato.».

Inoltre il tema dell'impatto sociale è ripreso nella definizione dei principi e dei criteri direttivi relativi alle misure fiscali e di sostegno economico (art. 9, lettera a).

Fini qui la previsione normativa. Una prima considerazione che possiamo proporre alla riflessione è quella che evidenzia gli elementi di contesto specifici nei quali si introduce il tema dell'impatto sociale nella normativa di riferimento del terzo settore:

- a) la definizione del sistema di regolazione pubblico-privato nella gestione dei servizi;
- b) la funzione di vigilanza, monitoraggio e controllo sugli enti di terzo settore;
- c) l'accesso alle misure fiscali di favore.

Questi elementi andranno esaminati nelle loro caratteristiche specifiche, per poter valutare il contributo che il tema dell'impatto sociale potrà eventualmente dare allo sviluppo delle organizzazioni del terzo settore.

L'indicazione normativa se da una parte ha il merito - o la responsabilità - di aver portato all'attenzione del dibattito pubblico, più o meno specialistico, il tema dell'impatto sociale, dall'altra certamente non esaurisce gli argomenti a sostegno della necessità di affrontarlo in modo approfondito nell'ambito degli studi sullo sviluppo del terzo settore.

A tal proposito va almeno ricordato che esiste una significativa letteratura sul tema della valutazione degli impatti sociali che si è sviluppata nell'ambito delle discipline di economia aziendale, management e gestione delle imprese.

Per quanto riguarda le organizzazioni non profit, in questo ambito di discipline si tende a indicare la misurazione del valore sociale come indice di efficacia dell'attività, anche a «supporto della comunicazione della forza di un progetto sociale ai potenziali investitori, donatori, banche in fase di concessione di crediti o investitori istituzionali in senso stretto»⁴.

Infine segnaliamo il contributo offerto al tema della misurazione dell'impatto sociale da parte degli economisti della *scuola* di Zamagni, che nell'ambito della ventennale attività di promozione culturale e scientifica dell'economia civile, propongono al terzo settore italiano (più precisamente, alla parte imprenditoriale del terzo settore, l'impresa sociale nelle sue diverse forme) un ruolo attivo nella fase di passaggio da un modello di *welfare state* tradizionale, redistributivo, ad un modello di *welfare society* (o mix, o civile, che dir si voglia) ispirato al paradigma sussidiario, che superi la dicotomia pubblico-privato, allentando la dipendenza dalle risorse pubbliche e assecondando la tendenza a sviluppare la quantità di beni e servizi venduti direttamente sul mercato.

Secondo questi autori⁵ le motivazioni a sostegno di un interesse da parte delle imprese sociali al tema della misurazione dell'impatto sociale dovrebbero individuarsi:

- nell'aumento del capitale reputazionale delle organizzazioni;
- nel miglioramento delle condizioni di benessere dei lavoratori (con conseguente aumento della produttività);
- nella crescita del potere di negoziazione nei confronti delle istituzioni locali.

⁴ Francesco Perrini, Claudio Vurro, La valutazione degli impatti sociali. Approcci e strumenti applicativi, EGEA 2013.

⁵ Stefano Zamagni, Paolo Venturi, Sara Rago. Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali, Rivista Impresa Sociale, numero 6 / 12-2015

Si tratta, a ben vedere, di temi non del tutto nuovi nel dibattito sullo sviluppo del terzo settore nel nostro Paese.

Primo punto. Il tema della **regolazione** pubblico-privato nella gestione dei servizi è diventato centrale, per quanto ci riguarda più da vicino, nell'ambito del processo di modernizzazione e di riorganizzazione - ancora incompiuto - della pubblica amministrazione, che ha prodotto una costante e irreversibile tendenza all'esternalizzazione dei servizi, con la conseguente creazione di un 'quasi' mercato di servizi, con particolare riferimento ai servizi del welfare territoriale. In questo ambito la crisi economica e finanziaria degli ultimi anni, la conseguente riduzione delle risorse destinate al welfare locale e l'aumento della concorrenza dovuto alla crescita quantitativa delle imprese sociali, hanno evidenziato alcuni limiti strutturali del sistema di regolazione. L'imperativo categorico del contenimento dei costi ha spinto le amministrazioni pubbliche a sviluppare misure di razionalizzazione della spesa e a creare contesti operativi fortemente istituzionalizzati, con la creazione di procedure, criteri e regole (appalti e/o accreditamento) alle quali le organizzazioni non profit devono adeguarsi, sviluppando quei processi di *isomorfismo organizzativo* che producono la lenta ma progressiva omologazione delle pratiche organizzative a quelle dell'ente finanziatore, come risposta alle pressioni istituzionali.

In questa prospettiva il tema dell'impatto sociale rischia di apparire del tutto secondario e accessorio, riconducibile all'ennesimo adempimento amministrativo cui adeguarsi, piegando le strutture organizzative e i processi produttivi alle esigenze dell'ente pubblico, come è già avvenuto in passato (pensiamo alla larga diffusione delle certificazioni di qualità e, prima ancora, a quella delle carte dei servizi).

Del resto, nel decreto attuativo in discussione presso le commissioni parlamentari, il tema della valutazione impatto sociale è del tutto escluso dal Titolo VII *Dei rapporti con gli enti pubblici*, che si limita a riportare la classica distinzione tra attività di co-programmazione e attività di co-progettazione.

Secondo punto. Le attività di **vigilanza, monitoraggio e controllo**, sono riportate alle competenze del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e, in larga parte, a forme di autocontrollo da parte delle stesse organizzazioni di terzo settore. I decreti attuativi della delega, all'esame delle commissioni parlamentari, prevedono infatti che le funzioni di monitoraggio e controllo siano esercitate dalle reti associative (art. 41, Schema di decreto legislativo recante Codice del Terzo settore).

Nella prima stesura della legge le competenze erano affidate a una Agenzia o ad una Authority nazionale, ma con un intervento in sede di discussione in Commissione Parlamentare il Governo ha considerato non opportuna l'istituzione di un'Agenzia di settore o di una Autorità indipendente. La relatrice dell'emendamento ha osservato che "una vigilanza efficace su una platea così vasta richiederebbe una struttura di dimensioni rilevanti, con conseguenti problemi nell'individuazione delle risorse necessarie". Inoltre, sempre secondo le parole della relatrice, la proposta poi approvata "mira ad assicurare un coinvolgimento degli stessi soggetti del terzo settore nelle procedure di controllo, anche tramite la collaborazione con i centri di servizio per il volontariato per consentire il necessario supporto agli enti di dimensioni ridotte."

Se da una parte questa previsione normativa appare condivisibile nella sua parte generale, per quanto punta a istituire un registro nazionale che superi le aberrazioni di un sistema di regole

frammentato e disomogeneo, dall'altra è facile pronosticare l'esito probabile della previsione normativa, che rischia di risolversi nella indicazione generica di criteri ampi e formali, nei quali poter riconoscere l'universo mondo del terzo settore.

Come è noto, infatti, l'emanazione di una serie di atti normativi volti a disciplinare le diverse tipologie di organizzazione ha determinato nel corso del tempo un panorama legislativo molto variegato e frammentato, che comprende organizzazioni di natura completamente diversa⁶, il cui superamento non sarà affatto semplice e immediato, come invece una certa pubblicistica sulla riforma sembra voler far credere.

È molto probabile pertanto, per quanto concerne l'indicazione degli elementi di valutazione dell'impatto sociale relativi alle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo, che le linee guida previste dalla legge si limitino a ricercare quel minimo comune denominatore capace di tenere insieme la varietà delle diverse soggettività giuridiche e culturali di cui si compone il mondo del terzo settore, al fine di non escluderne nessuna.

Terzo punto. La stessa varietà è presente sul piano **fiscale**, con una babele di circa cento incentivi previsti dalla normativa vigente: esenzioni, imposte agevolate sui proventi, deducibilità di alcuni oneri, cessioni gratuite, forfettizzazione ai fini Ires e Iva, aliquote ridotte per alcune prestazioni, a cui si aggiungono circa cinquanta deduzioni e/o detrazioni per chi dona denaro o beni immobili ad organizzazioni non profit.

Non sono uno specialista del tema, pertanto mi limito a semplici considerazioni di carattere generale. La riforma ha l'obiettivo dichiarato di semplificare questa giungla di previsioni normative, con il richiamo a pochi e ben definiti regimi fiscali di vantaggio cui associare le organizzazioni del terzo settore. Compito arduo, per la tradizione fiscale italiana.

Per quanto riguarda il tema di cui ci stiamo occupando, rileviamo che nello schema di decreto all'attenzione delle Commissioni parlamentari al Titolo X, relativo al regime fiscale degli enti di terzo settore, il tema della valutazione d'impatto sociale non viene richiamato. Probabilmente il rinvio alle linee guida comporrà, in via residuale, la misura del rapporto tra gli elementi di valutazione dell'impatto sociale e le misure fiscali di favore previste dalla norma.

Oltre la riforma, abbiamo indicato due ambiti di analisi nei quali il tema dell'impatto sociale si mostra importante nel delineare ipotesi di sviluppo del terzo settore.

Il primo è la lunga tradizione di studi e ricerca di matrice aziendalista, di origine anglosassone, che ha accompagnato la crescita e lo sviluppo economico di una parte importante del nostro Paese in diversi ambiti di attività economica, e che da oltre 30 anni ha allargato la propria sfera di interesse alle organizzazioni non profit.

Questo ambito di studi è considerato espressione di una cultura che si ispira a criteri di razionalità strumentale, assicurata dalla potenza del sapere scientifico e ancorata a criteri economicistici e, pertanto, fortemente criticata da molte organizzazioni di terzo settore che non si ritrovano nei valori di riferimento che essa esprime.

In questo ambito di studi e ricerca il tema dell'impatto sociale è affrontato in modo approfondito, con un approccio fortemente tecnicistico, tendente a individuare elementi teorici e pratici in grado di evidenziare i benefici prodotti sul piano organizzativo dall'adesione a tali principi e metodi.

⁶ Giovanni Moro, Contro il non profit, Laterza, 2014

Come affermato da Giorgio Fiorentini, del Cergas Bocconi, per fare un esempio, «Uno dei contributi e degli effetti più tangibili del dibattito apertosi attorno alla legge di riforma (...) è quello di aver recepito ed importato all'interno del contesto e del pensiero italiano una serie di istanze e paradigmi già ampiamente consolidati nella cultura imprenditoriale e nei sistemi giuridici e socio-economici anglosassoni e statunitensi.»⁷

Un altro approccio al tema, che trova diversi elementi di confronto sul piano tecnico con quello appena evidenziato, è quello degli economisti della *scuola* di Zamagni. Per costoro il tema della valutazione dell'impatto sociale può rappresentare una valida opportunità per accompagnare il cambiamento necessario nel terzo settore italiano, in parte già in corso, in modo carsico, verso una più convinta adesione ad un profilo di imprenditorialità che, lungi dal tradire la vocazione comunitaria e la mission sociale dell'organizzazione, ne esalti le specificità, fungendo da punto di riferimento essenziale per un nuovo protagonismo del terzo settore italiano.

Uno dei temi⁸ più interessanti che accompagna questa riflessione è l'analisi dei processi di *ibridazione* in corso in settori significativi del terzo settore italiano, per effetto dell'aumento della porosità dei confini tra profit e non profit, pubblico e privato, lavoro e volontariato, che sembra caratterizzare il cambiamento in atto.

La declinazione della valutazione dell'impatto sociale da parte di questi autori, pertanto, fa un largo utilizzo di richiami a temi e argomenti propri della cultura del lavoro sociale:

- il ruolo centrale della comunità;
- l'opzione per processi di tipo inclusivo (partecipazione, co-produzione);
- il rispetto per il principio di democraticità;
- il rispetto della dimensione identitaria (solidarietà, mutualismo, ecc.)

sintetizzati in una proposta operativa⁹ (denominata SEIE) che si candida a percorsi di ricerca e validazione che ne confermino l'utilità.

Conclusioni

Il tema della valutazione dell'impatto sociale nasce e si sviluppa, in gran parte, in una cultura che ha radici spesso estranee al mondo del terzo settore italiano, che presenta diversi elementi di eterogeneità.

Per questa via - almeno nel tempo breve - è facile prevedere che le organizzazioni non profit più strutturate su modelli organizzativi di tipo aziendale e manageriale, adotteranno strumenti di valutazione dell'impatto sociale coerenti con gli indici di efficacia ed efficienza tipici della cultura d'impresa, valorizzati nella loro dimensione sociale.

⁷ Giorgio Fiorentini, Maria Vittoria Bufali, Elisa Ricciuti, Misurazione dell'impatto sociale: i 4 modelli Vita online 04 ottobre 2016 (<http://www.vita.it/it/article/2016/10/04/misurazione-dellimpatto-sociale-i-4-modelli/141019/>)

⁸ Paolo Venturi, Flaviano Zandonai, Ibridi organizzativi. L'innovazione sociale generata dal Gruppo cooperativo Cgm, Il Mulino, 2014; Paolo Venturi, Flaviano Zandonai, Imprese ibride. Modelli di innovazione sociale per generare valore, EGEA 2016

⁹ reperibile online nel già citato Stefano Zamagni, Paolo Venturi, Sara Rago. Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali, Rivista Impresa Sociale, numero 6 / 12-2015

Le organizzazioni di terzo settore che non si riconoscono in quella cultura, tenderanno invece - con ogni probabilità - a opporre una resistenza identitaria al tema della valutazione dell'impatto sociale, rifiutandola in blocco. Oppure, se la valutazione dell'impatto sociale dovesse trovare una più puntuale definizione normativa nella definizione dei sistemi di regolazione pubblico-privato, a perseverare nell'adesione acritica e strumentale a modelli organizzativi estranei alla propria cultura.

Alcune organizzazioni, quelle più strutturate sul piano culturale, proveranno a declinare il tema della valutazione dell'impatto in modo coerente con i propri valori e la propria identità. Strada questa più difficile, ma più interessante.

La letteratura sui processi di valutazione¹⁰ individua tre macro approcci possibili al tema della valutazione che, schematizzando, possiamo così sintetizzare:

- a) l'approccio *positivista sperimentale*, nel quale l'elemento di analisi è dato dagli obiettivi del programma e la valutazione consiste nel vedere se e in che modo essi siano stati raggiunti grazie al programma;
- b) l'approccio *pragmatista (o della qualità)*, in cui ci si confronta con degli standard predefiniti e la valutazione consiste nel dare un parere su quanto ci si avvicini agli standard;
- c) l'approccio *costruttivista*, nel quale l'oggetto della valutazione è l'esito di un processo di attribuzione di significato all'esperienza che si realizza, negoziato e condiviso.

La valutazione dell'impatto sociale di attività complesse come quelle svolte dalle organizzazioni di terzo settore, a partire da opzioni di valore anche molto differenti tra loro, deve evidentemente fare riferimento a metodi diversi, liberamente scelti dalle stesse organizzazioni insieme agli attori del sistema di interessi nel quale le organizzazioni si muovono e agiscono.

Ciò che è rilevante è il senso che tale strumento assume per l'organizzazione che lo adotta. Appare improbabile che esso possa discendere da una previsione normativa.

Più probabile che esso sia il risultato di un forte investimento culturale sul significato più autentico della propria vocazione sociale e politica.

¹⁰ Nicoletta Stame, in Muro Palumbo, Il Processo di valutazione, Franco Angeli, 2001 (qui si presenta la schematizzazione proposta da Ugo De Ambrogio in Valutare gli interventi e le politiche sociali, Carocci, 2004)